

PREVENIR A CORRUPÇÃO

UM GUIA EXPLICATIVO SOBRE
A CORRUPÇÃO E CRIMES CONEXOS

PREVENIR A CORRUPÇÃO

UM GUIA EXPLICATIVO SOBRE
A CORRUPÇÃO E CRIMES CONEXOS

ISBN 978-989-8083-00-5

Depósito Legal 255440/07

Edição do Gabinete para as Relações Internacionais,
Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça (GRIEC)

Escadinhas de São Crispim, 7

1100-510 Lisboa

Impressão M2 - Artes Gráficas, Lda.

Tiragem 10 000 exemplares

Janeiro de 2007

Este Guia tem uma função meramente informativa. As referências legais nele incluídas não dispensam ou substituem a consulta da legislação da República com valor oficial.

ÍNDICE

I.	Guia “Prevenir a Corrupção” - Alberto Costa, Ministro da Justiça	4
II.	Corrupção - onde e porquê - Miguel Romão, Director do Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça	6
III.	Prevenir a corrupção.....	8
IV.	Definição e tipos de corrupção	9
V.	Como se pode manifestar a corrupção.....	10
VI.	Crimes conexos.....	13
VII.	Recomendações contra a corrupção	16
VIII.	Denúncia de situações de corrupção.....	18
IX.	Contactos úteis	19

I. GUIA “PREVENIR A CORRUPÇÃO”

A edição de guias como este - preparado pelo Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça, com a colaboração da Polícia Judiciária - é geralmente considerada uma boa prática no domínio da luta contra a corrupção.

Para além da vertente repressiva em que tem papel central o tribunal - cuja intervenção é indispensável, num Estado de Direito, para poder haver responsabilização criminal - é importante fornecer aos cidadãos informação acessível e clara que os habilite a participar em melhores condições na luta contra a corrupção e criminalidade conexa.

De facto, as dificuldades próprias do combate à corrupção nas sociedades actuais justificam e até exigem este apelo a uma cidadania mais informada e empenhada, sem a qual serão sempre limitados os resultados da acção do Estado.

A morosidade, a complicação e o hermetismo das práticas administrativas tradicionais constituem, como todos sabem, contextos favoráveis à ocorrência de práticas de corrupção e conexas. Assim, as medidas tendentes a introduzir simplicidade, agilidade e transparência nos procedimentos públicos e em especial na prestação de serviços aos cidadãos - como aqueles que têm sido adoptados ultimamente pelo Governo - revelam-se importantes instrumentos para uma redução significativa das ocasiões propícias à corrupção. Mas há ainda muito trabalho pela frente na reforma dos procedimentos públicos.

Conhecer o que é a corrupção, que boas práticas de prevenção e que meios de denúncia e protecção estão ao dispor de todos é um passo mais para retirar do universo do crime situações, comportamentos e atitudes, diminuindo a vulnerabilidade ao risco.

O crime combate-se com dispositivos legais adequados, que permitam eficiência e conformidade aos princípios de Estado de Direito Democrático. Combate-se também extraindo na prática todos os efeitos e consequências desses dispositivos legais, nomeadamente a perseguição e responsabilização penal dos autores de crimes.

I. GUIA “PREVENIR A CORRUPÇÃO”

Mas é indispensável também uma dimensão preventiva cívica, construída a partir da rejeição social e não apenas da repressão pelos crimes que o Direito estabelece. As responsabilidades da cidadania, a que todos somos chamados, também nesta área da justiça não podem ser descuradas, antes devendo ser estimuladas e fortalecidas.

O meu voto é que este guia constitua um contributo para a afirmação dessas responsabilidades e para melhores resultados na luta contra a corrupção.

Alberto Costa

Ministro da Justiça

II. CORRUPÇÃO – ONDE E PORQUÊ

Sempre que falamos de corrupção, falamos de algo que subverte uma ordem de regularidade e de confiança. Mesmo alheios ao Código Penal, mesmo quem nunca tenha entrado numa aula de Direito, sabe imediatamente do que se está a falar – está-se a falar de obter um resultado por meios que não são os «normais». Esta «normalidade» tem uma razão de ser. As nossas «burocracias» quotidianas, que tanto lamentamos, nascem ao mesmo tempo que nasce a ideia de um «Estado de Direito». Ou seja, nascem, no fundo, para proteger os cidadãos do arbítrio do poder e para assegurar uniformidade e segurança na relação entre cada um de nós e os serviços públicos. Se se exagera no que se pede aos cidadãos, se se demora mais tempo do que o que seria desejável, esse é um problema de modelos de gestão e não de valores. A Administração Pública não pode prescindir de uma base de rigor e de legalidade. Mas pode sim prescindir de métodos de trabalho ultrapassados, de procedimentos desadequados, obscuros e que excluem muitas vezes os interessados e, no fim de contas, de tudo aquilo que são oportunidades para que surja a tal «corrupção». Prevenir a corrupção faz-se também tornando-a pouco compensatória e, assim, mais difícil de concretizar.

Prevenir a corrupção pressupõe uma cultura de confiança e transparência, mas esta exige, no seu reverso, uma capacidade repressiva eficaz. Se cada um de nós for capaz de denunciar e não tomar por corrente uma prática ilegal, tudo será mais fácil. Se os responsáveis, em cada nível, forem capazes de assumir na sua plenitude os deveres que lhes cabem, teremos sem dúvida uma sociedade e uma Administração Pública mais sensíveis a este fenómeno.

No quadro internacional, são cada vez mais rigorosas as avaliações a que os Estados são sujeitos nesta matéria. Isto justifica-se já que a corrupção pode ter configurações e âmbitos diversos, mas as nossas comunidades são hoje verdadeiramente transnacionais – e, como elas, também o crime, que se aloja nos espaços que melhor o acolham. Portugal

II. CORRUPÇÃO – ONDE E PORQUÊ

não é nem pretende ser um desses espaços de impunidade. E como informar é sempre um passo que precede outros, a divulgação, de modo acessível, do que é a corrupção e de como pode ser prevenida é o primeiro objectivo deste Guia.

Enquanto director do Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Co-opeação do Ministério da Justiça (GRIEC), cabe-me agradecer a colaboração qualificada da Polícia Judiciária neste projecto, bem como agradecer aos envolvidos na sua execução directa, funcionários com ampla formação e experiência, académica e profissional, no domínio penal. Assim, à mestre Mónica Calado Gomes, ao Dr. António Folgado e ao Inspector Dr. Carlos Cabreiro expresso o meu público reconhecimento pelo trabalho desenvolvido, bem como ao Dr. Jorge Falcão e à Dra. Ana Figueiredo.

Miguel Romão

*Director do Gabinete para as Relações Internacionais,
Europeias e de Cooperação do Ministério da Justiça*

III. PREVENIR A CORRUPÇÃO

A corrupção é um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições. Quer no sector público, quer no sector privado, trata-se de um fenómeno que assume carácter transnacional, e que constitui, actualmente, uma das grandes preocupações não apenas dos diversos Estados mas também de organizações internacionais de âmbito global e regional. Revela-se como uma ameaça aos Estados de direito democrático e prejudica gravemente a fluidez das relações entre os cidadãos e a Administração, bem como obsta ao desejável desenvolvimento das economias e ao normal funcionamento dos mercados.

No sentido de prevenir e combater a corrupção, têm sido adoptados, nos últimos anos, vários instrumentos jurídicos internacionais aos quais Portugal aderiu, nomeadamente a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia, a Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais, ambas de 1997, a Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, bem como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003. Este Guia insere-se assim no contexto de uma política internacional de prevenção e combate a este fenómeno. Pretende ser um instrumento de ampla divulgação, apostando numa estratégia centrada no esclarecimento de agentes de diferentes sectores de actividade que possam ver-se confrontados ou expostos a situações possíveis de corrupção.

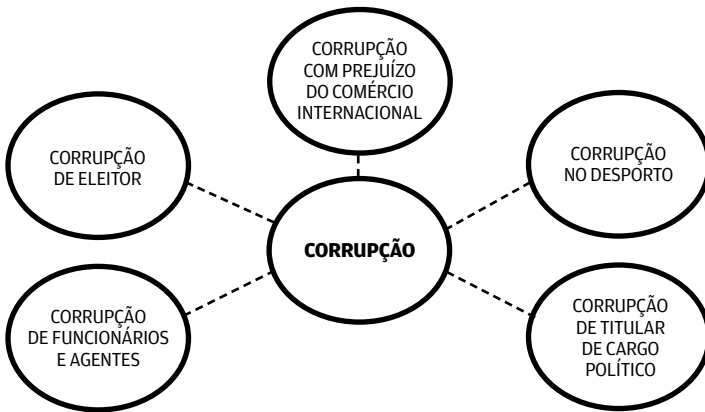
O Guia delimita o que se entende por corrupção e, a partir daí, tenta auxiliar na identificação de possíveis “casos”, fornecendo linhas orientadoras focadas na prevenção e, no limite, quando tal não seja possível, como reagir perante tais situações.

Trata-se, essencialmente, de um instrumento que se pretende que seja assumido como mais um contributo para a prevenção e denúncia das situações de corrupção e de actos conexos, investindo na informação dirigida aos diferentes sectores da sociedade e aos funcionários e agentes da Administração Pública.

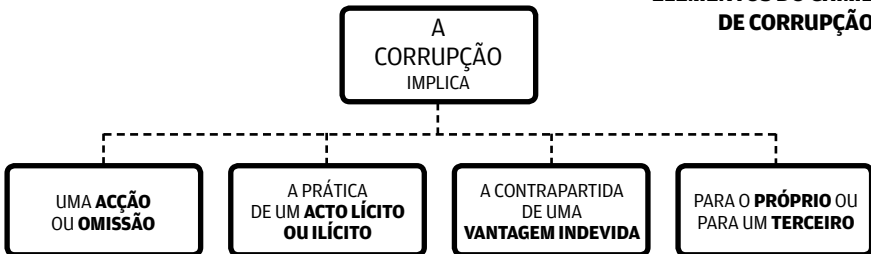
Pretende-se também que, através do esclarecimento e usufruindo plenamente dos seus direitos, possam os destinatários defender-se e contribuir para o desenvolvimento de uma economia e de uma Administração Pública mais transparentes e mais justas.

IV. DEFINIÇÃO E TIPOS DE CORRUPÇÃO

A corrupção pode ser sujeita a diversas classificações, consoante as situações em causa. No entanto, para haver corrupção, há sempre um comportamento, verificado ou prometido, ou a ausência deste, que, numa dada circunstância, constitui um crime.



ELEMENTOS DO CRIME DE CORRUPÇÃO



A prática de um qualquer acto ou a sua omissão, seja lícito ou ilícito, contra o recebimento ou a promessa de uma qualquer compensação que não seja devida, para o próprio ou para terceiro, constitui uma situação de corrupção

A definição de corrupção, enquanto crime, consta do Código Penal e de legislação avulsa (consultar em www.mj.gov.pt). Estão previstos na lei diferentes tipos de corrupção bem como outros crimes conexos. De sublinhar que todos os casos de corrupção constituem uma infracção de natureza penal.

V. COMO SE PODE MANIFESTAR A CORRUPÇÃO

Comum a todas as previsões legais está o princípio de que não devem existir quaisquer vantagens indevidas ou mesmo a mera promessa destas para o assumir de um determinado comportamento, seja ele lícito ou ilícito, ou através de uma acção ou uma omissão. Qualquer das situações a seguir descritas configura uma situação de corrupção:

O funcionário ou agente do Estado que solicite ou aceite, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para acto ilícito**.

Exemplo: Um funcionário de um Serviço de Finanças que recebe determinada quantia para não aplicar uma coima a um contribuinte que está a entregar uma declaração fiscal fora do prazo legalmente previsto.

O funcionário ou agente do Estado que solicite ou aceite, por si ou por interposta pessoa, vantagem patrimonial ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, para si ou para terceiro, para a prática de um qualquer acto ou omissão não contrários aos deveres do cargo pratica o crime de **corrupção passiva para acto lícito**.

Exemplo: Um funcionário de uma Conservatória que receba um presente por proceder à inscrição de um determinado acto sujeito a registo, desrespeitando a ordem de entrada dos pedidos, beneficiando aquele que lhe oferece o presente.

Quem, em processo eleitoral, comprar ou vender voto pratica o crime de **corrupção de eleitor**.

V. COMO SE PODE MANIFESTAR A CORRUPÇÃO

Exemplo: Candidato que, em processo eleitoral, dá dinheiro a um eleitor em troca do seu voto.

Qualquer pessoa que por si, ou por interposta pessoa, der ou prometer a funcionário, ou a terceiro, com o conhecimento daquele, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que a este não seja devida, quer seja para a prática de um acto lícito ou ilícito, pratica o crime de **corrupção activa**.

Exemplo: Conductor que, interceptado por um agente da Brigada de Trânsito, em excesso de velocidade, promete àquele uma quantia monetária para não ser sancionado.

Quem, por si ou por interposta pessoa, der ou prometer a funcionário ou a titular de cargo político, nacional ou estrangeiro, ou a terceiro com o conhecimento daqueles, vantagem patrimonial ou não patrimonial para obter ou conservar um negócio, um contrato ou outra vantagem indevida no comércio internacional pratica o crime de **corrupção com prejuízo do comércio internacional**.

Exemplo: Empresário que promete compensação financeira a um titular de um cargo político para que este o indique como fornecedor preferencial de um determinado produto a exportar para outro país, violando as regras da concorrência e do mercado livre.

Incorre no crime de **corrupção no desporto** quem, na qualidade de praticante desportivo, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, que não lhe sejam devidas, como contrapartida de acto ou omissão destinados a alterar ou falsear o resultado de uma competição

V. COMO SE PODE MANIFESTAR A CORRUPÇÃO

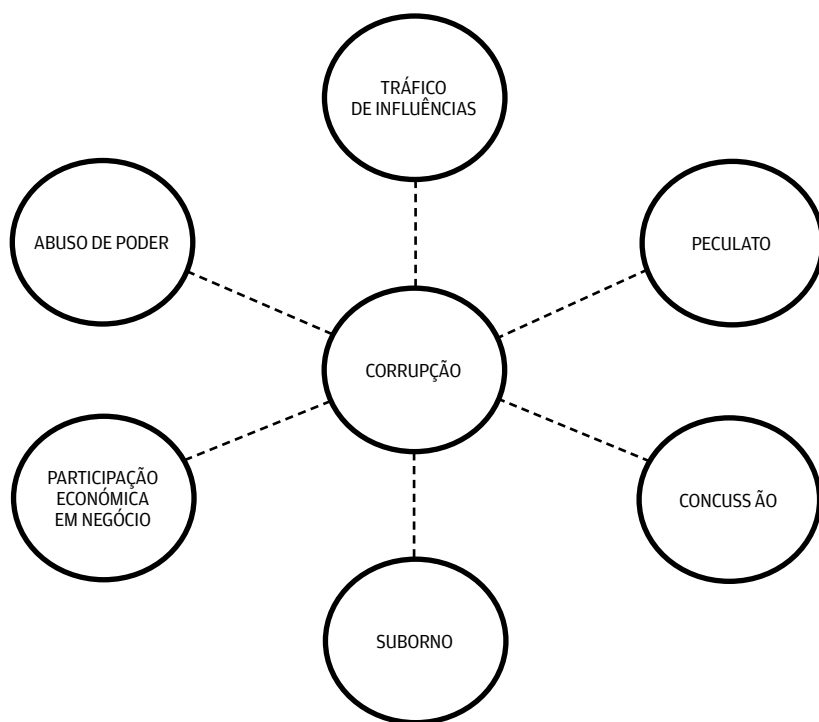
desportiva. O mesmo se aplica a quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, der ou prometer a praticante desportivo vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, com o fim de falsear o resultado de uma competição desportiva.

Exemplo: Um atleta que aceita, em troca de dinheiro, desistir de uma determinada competição, a fim de permitir que outro concorrente ganhe a mesma. Um agente desportivo que promete um contrato a um determinado atleta se este deliberadamente perder uma prova, em benefício de terceiro. Um treinador que aceita dinheiro ou outra vantagem de um empresário para pôr em jogo o atleta que este representa, ainda que não seja no melhor interesse da equipa.

VI. CRIMES CONEXOS

Muito próximos da corrupção existem outros crimes igualmente prejudiciais ao bom funcionamento das instituições e dos mercados. São eles o suborno, o peculato, o abuso de poder, a concussão, o tráfico de influências, a participação económica em negócio e o abuso de poder. Comum a todos estes crimes é a obtenção de uma vantagem (ou compensação) não devida.

CRIMES CONEXOS



Abuso de poder - Comportamento do funcionário que abusar de poderes ou violar deveres inerentes às suas funções, com intenção de obter, para si ou para terceiro, benefício ilegítimo ou causar prejuízo a outra pessoa.

VI. CRIMES CONEXOS

Exemplo: Autarca que urbaniza terrenos de um familiar seu, a fim de os valorizar, ou funcionário que deliberadamente recuse uma determinada licença, sem para tal ter fundamento legal, a fim de evitar que a loja que se situa no rés-do-chão do seu prédio possa colocar um letreiro publicitário do qual não gosta.

Peculato - Conduta do funcionário que ilegitimamente se apropriar, em proveito próprio ou de outra pessoa, de dinheiro ou qualquer coisa móvel, pública ou particular, que lhe tenha sido entregue, esteja na sua posse ou lhe seja acessível em razão das suas funções.

Exemplo: Um funcionário de uma junta de freguesia que utiliza em proveito próprio o dinheiro pago por comerciantes para obtenção de espaço de venda numa feira.

Participação económica em negócio - Comportamento do funcionário que, com intenção de obter, para si ou para terceiro, participação económica ilícita, lesar em negócio jurídico os interesses patrimoniais que, no todo ou em parte, lhe cumpre, em razão da sua função, administrar, fiscalizar, defender ou realizar.

Exemplo: Autarca que promove a permuta de terrenos entre a autarquia e um familiar seu, com prejuízo para o interesse público.

Concussão - Conduta do funcionário que, no exercício das suas funções ou de poderes de facto delas decorrentes, por si ou por interposta pessoa com o seu consentimento ou ratificação, receber, para si, para o Estado ou para terceiro, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida, ou seja superior à devida, nomeadamente contribuição, taxa, emolumento, multa ou coima.

VI. CRIMES CONEXOS

Exemplo: Funcionário que ao receber documentação para instruir um processo de licenciamento para remodelação de um muro cobra uma taxa não prevista na lei.

Tráfico de influência - Comportamento de quem, por si ou por interposta pessoa, com o seu consentimento ou ratificação, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para abusar da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública.

Exemplo: Funcionário de uma empresa de computadores que solicita uma determinada quantia em dinheiro ao seu director para garantir que será aquela empresa a fornecer os computadores a um determinado Ministério no qual seu irmão é Director-Geral.

Suborno - Pratica um acto de suborno quem convencer ou tentar convencer outra pessoa, através de dádiva ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial, a prestar falso depoimento ou declaração em processo judicial, ou a prestar falso testemunho, perícia, interpretação ou tradução, sem que estes venham a ser cometidos.

Exemplo: Um arguido em processo penal tenta convencer o intérprete encarregado de traduzir para português o depoimento de uma testemunha estrangeira a não o fazer integralmente, mediante promessa de compensação financeira.

VII. RECOMENDAÇÕES CONTRA A CORRUPÇÃO

Com o objectivo de auxiliar um funcionário público e o cidadão em geral a actuarem no sentido de fomentar uma relação Administração/administrado mais correcta e no sentido da promoção de relações mais transparentes no sector privado, recomenda-se:

OS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVEM:

- **Melhorar** os sistemas de controlo interno, nomeadamente promovendo, com regularidade, auditorias aos seus departamentos;
- **Promover**, entre os seus funcionários e agentes, uma cultura de responsabilidade e de observação estrita de regras éticas e deontológicas;
- **Assegurar** que os seus funcionários e agentes estão conscientes das suas obrigações, nomeadamente no que se refere à obrigatoriedade de denúncia de situações de corrupção;
- **Promover** uma cultura de legalidade, clareza e transparência nos procedimentos, nomeadamente no que se refere à admissão de funcionários;
- **Promover** o acesso público e tempestivo a informação correcta e completa.

OS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVEM:

- **Actuar** respeitando as regras deontológicas inerentes às suas funções;
- **Agir** sempre com isenção e em conformidade com a lei;
- **Actuar** de forma a reforçar a confiança dos cidadãos na integridade, imparcialidade e eficácia dos poderes públicos.

OS FUNCIONÁRIOS E AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO DEVEM:

- **Usar** a sua posição e os recursos públicos em seu benefício;
- **Tirar** partido da sua posição para servir interesses individuais, evitando que os seus interesses privados colidam com as suas funções públicas;
- **Solicitar** ou aceitar qualquer vantagem não devida, para si ou para terceiro, como contrapartida do exercício das suas funções (caso de ofertas).

VII. RECOMENDAÇÕES CONTRA A CORRUPÇÃO

NO SECTOR PRIVADO, AS EMPRESAS E OS EMPRESÁRIOS DEVEM:

- **Promover** uma cultura organizacional que evite a corrupção, nomeadamente através da adopção de códigos de conduta com responsabilização ética de todos os colaboradores;
- **Promover** a formação dos seus colaboradores, nomeadamente no que se refere à identificação e denúncia de situações de corrupção;
- **Desenvolver** práticas e sistemas de gestão que incentivem e promovam as relações de confiança;
- **Definir**, clara e objectivamente, que situações configuram conflitos de interesses;
- **Assegurar** que todas as receitas e despesas estão devidamente documentadas;
- **Prestar** às autoridades públicas a colaboração necessária, nomeadamente através da disponibilização atempada de informação que seja solicitada nos termos da lei;
- **Participar** às autoridades competentes qualquer prática suspeita de configurar um acto de corrupção.

VIII. DENÚNCIA DE SITUAÇÕES DE CORRUPÇÃO

A corrupção é um crime público, logo as autoridades estão obrigadas a investigar a partir do momento em que adquirem a notícia do crime, seja através de denúncia ou de qualquer outra forma. Ajude a prevenir e a combater esta realidade. Denuncie qualquer situação de corrupção de que tenha conhecimento às autoridades competentes.

Se é funcionário ou agente da Administração Pública, é seu dever legal denunciar

COMO PROCEDER: A denúncia pode ser feita à Polícia Judiciária, ao Ministério Público ou a qualquer outra autoridade judiciária ou policial, verbalmente ou por escrito, e não está sujeita a qualquer formalidade especial. Em qualquer caso, ela é transmitida ao Ministério Público, é registada e pode o denunciante requerer um certificado do registo de denúncia.

SUSPEITA DE ACTOS DE CORRUPÇÃO PRATICADOS POR FUNCIONÁRIOS E AGENTES DO ESTADO: Nestas situações, a denúncia é obrigatoriamente reportada ao superior hierárquico, que deverá remeter imediatamente participação à entidade competente para instaurar o respectivo processo disciplinar, dando conhecimento ao Ministério Público dos factos passíveis de serem considerados infracção penal. A infracção é, nestes casos, passível de dupla responsabilidade – penal e disciplinar.

PROTECÇÃO EM CASO DE DENÚNCIA: Qualquer cidadão que efectue uma denúncia de corrupção pode beneficiar, na qualidade de testemunha, das medidas de protecção em processo penal previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, quando a sua vida, integridade física ou psíquica, liberdade ou bens patrimoniais de valor consideravelmente elevado sejam postos em perigo por causa do seu contributo para a prova dos factos que constituem objecto do processo. Encontram-se previstas medidas como:

- Ocultação da testemunha (ocultação de imagem, distorção de voz);
- Testemunho por teleconferência;
- Não revelação de identidade;
- Integração em programas especiais de segurança.

Estas medidas podem abranger os familiares das testemunhas e outras pessoas que lhes sejam próximas.

IX. CONTACTOS ÚTEIS

MINISTÉRIO PÚBLICO

Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP)

Rua Alexandre Herculano, 60
1250-012 Lisboa - Portugal
Telefone: 213 847 000
Telefax: 213 847 048
Correio electrónico: correio.dciap@pgr.pt

Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa

Av. Casal Ribeiro, n.º 48
1049-020 Lisboa
Telefone: 213 188 600
Telefax: 213 188 669

Departamento de Investigação e Acção Penal do Porto

Rua da Constituição, n.º 352
4249-002 Porto
Telefone: 225 073 040
Telefax: 225 092 323

Departamento de Investigação e Acção Penal de Coimbra

Rua da Sofia, n.º 175
3000-391 Coimbra
Telefone: 239 852 260
Telefax: 239 852 286

Departamento de Investigação e Acção Penal de Évora

Rua Serpa Pinto, n.º 44
7000-537 Évora
Telefone: 266 760 060
Telefax: 266 758 988

POLÍCIA JUDICIÁRIA

Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira

Rua Alexandre Herculano, 42-A
1250-011 Lisboa
Telefone geral: 218 643 900
Telefax: 213 160 131
Correio electrónico: dciccef@pj.pt

Este Guia e legislação relevante encontram-se disponíveis na Internet, em www.mj.gov.pt, nomeadamente:

- Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos, anexo à Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º 51/59, de 12 de Dezembro de 1996;
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção;
- Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa;
- Convenção da OCDE Contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais;
- Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados Membros da União Europeia;
- Código Penal
- Lei n.º 34/87, de 16 de Julho (versão alterada) - Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos;
- Decreto Lei n.º 390/91, de 10 de Outubro - Qualifica como crime comportamentos que afectem a verdade e a lealdade da competição desportiva;
- Lei n.º 13/2001, de 4 de Junho - Corrupção com prejuízo do comércio internacional;
- Estatuto Disciplinar dos Funcionários da Administração Pública;
- Carta Ética da Administração Pública.